LMU LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOTH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND KIRCHENRECHT

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss
Ausschussdrucksache
21(15)109-C
vom 18.11.2026
öff. Anhörung am 23.11.2026

Stellungnahme zum "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen" (BT-Drs. 21/8868 vom 2. November 2026)

Der Gesetzentwurf gestaltet die Finanzierung und teilweise den Aufgabenbereich der „Die Autobahn GmbH“ neu. Er ersetzt die bisherige ausschließliche Finanzierung der Autobahn GmbH aus dem Bundesaushalt durch drei Säulen: eigene Mauteinnahmen der Gesellschaft, eigene Kreditеinnahmen und Haushaltsmittel des Bundes. Art. 1 des Gesetzentwurfs erlaubt die Kreditaufnahme (mit einem erst späteren Beginn des Schuldendienstes) bereits 2027, Art. 2 und 3 fügen dem eigene Mauteinnahmen ab 2028 hinzu, begründen ein öffentlich-rechtliches Nutzungsrecht der Gesellschaft an den Bundesautobahnen ab 2028 und erweitern den bisherigen Aufgabenbereich der Gesellschaft ab diesem Jahr um die Bereitstellung der Bundesautobahnen zum Gebrauch.

I. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Verfassungsrechtliche Fragen und Anforderungen – solche des Europarechts, die in der Entwurfsbegründung erläutert werden, bleiben im Folgenden unberücksichtigt –, wirft diese Neugestaltung der Finanzierungsstruktur insbesondere mit Blick auf die für den Bund geltenden Schuldenregeln der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG auf. Hier lautet die Frage, ob Kreditaufnahmen der Autobahn GmbH auf den zulässigen Verschuldungsraum des Bundes anzurechnen sind und insbesondere dem Grundsatz des strikten Neuverschuldungsverbots in der Normallage unterliegen. Wann also ist die Kreditaufnahme einer staatlichen Gesellschaft in jeder Hinsicht ihre eigene Verschuldung und wann lediglich eine aus dem Staatshaushalt ausgelagerte Kreditaufnahme, die den Schuldenregeln unterliegt?

1. Der Grundsatz: Rechtsträgerprinzip

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die „Haushalte“ des Bundes und der Länder grundsätzlich ohne

Nettokreditaufnahme auszugleichen. Das umfasst alle auf den Kernhaushalt und rechtlich unselbständige Sondervermögen bezogene Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG, die Art. 109 Abs. 3 GG für den Bund konkretisierende Verfassungsvorschrift (vgl. Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG), verwendet zwar bei der wiederholenden Formulierung des Grundsatzes des Neuverschuldungsverbots den Begriff des Bundeshaushalts nicht und spricht stattdessen von „Einnahmen und Ausgaben“ des Bundes. In der Sache weicht diese Beschreibung des Anwendungsbereichs aber nicht von der Grundsatznorm des Art. 109 Abs. 3 GG ab.

Dieser auf den „Haushalt“ bezogenen Ausgleichspflicht liegt das Rechtsträgerprinzip zugrunde. Von den Schuldenregeln sind neben dem Haushalt solche unselbständigen Träger erfasst (unselbständige Nebenhaushalte/Sondervermögen), die mit dem Bundeshaushalt über Zuführungen und/oder Ablieferungen verbunden sind. Solche unselbständigen Einheiten dürfen zwar, wenn es entsprechende gesetzliche Grundlagen gibt, Kredite aufnehmen, diese werden aber in vollem Umfang dem Verschuldungsrahmen des Bundes zugerechnet. Darüber besteht Einigkeit. Anders als Art. 115 Abs. 2 GG in der Fassung des Jahres 1969 – „Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden“ – sieht das geltende Recht keine Sonderregeln für Sondervermögen vor. Und: Ein Umgehen der Schuldenregeln wäre einfach, wenn diese für unselbständige Ausgliederungen nicht gelten würden.

Selbständige juristische Personen unterfallen dagegen nicht Art. 115 Abs. 2 GG. Die rechtliche Eigenständigkeit jeder juristischen Person gilt auch für ihre Kreditverpflichtungen. Dieses Rechtsträgerprinzip entspricht der Verwendung des Haushaltsbegriffs in Art. 110 Abs. 1 GG, der sich lediglich auf die Einnahmen und Ausgaben der „Gebietskörperschaft Bund“ bezieht. „Nicht erfasst sind die Einnahmen und Ausgaben von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlich organisierten Gesellschaften, die im Eigentum des Bundes stehen oder an denen der Bund beteiligt ist.“

BVerfGE 129, 356 (366 f.).

Dies eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit einer vom Kernhaushalt getrennten Finanzierungs- und Haftungssphäre. Zugleich darf die Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform nicht dazu

dienen, die verfassungsrechtlichen Schuldenschranken durch eine bloße Verlagerung von Kreditaufnahmen und Ausgaben zu unterlaufen. Entscheidend für eine Eigenständigkeit der Kreditfinanzierung außerhalb der Schuldenregeln ist das Zusammenwirken von eigener Rechtspersönlichkeit, eigenständiger Einnahmenbasis, die eigenen Schuldendienst ermöglicht, und eigener Finanzierungsverantwortung.

2. Ausnahmen: Umgehungs- und Missbrauchsfälle

Die Autobahn GmbH unterfällt als von der Gebietskörperschaft Bund zu unterscheidende Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit grundsätzlich nicht den Restriktionen der Schuldenregeln. Allerdings unterliegt die formale Begrenzung des Anwendungsbereichs der Schuldenregel nach dem Rechtsträgerprinzip Ausnahmen. Solche Ausnahmen können nur mit großer Zurückhaltung in Betracht gezogen werden. Hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 2009, dem der Anwendungsbereich der bis dahin geltenden verfassungsrechtlichen Schuldenregeln auf den Haushalt des Bundes bekannt war, die neue Schuldenregel über den Haushalt im Sinne des Art. 110 Abs. 1 GG auf verselbständigte, dem Bund zugeordnete juristische Personen ausdehnen wollen, hätte er entsprechende Erweiterungen durch Zurechnungsnormen vorsehen können. Davon hat die Formulierung, wonach die „Haushalte“ von Bund und Ländern ohne Kredite auszugleichen sind (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG), ausdrücklich abgesehen.

Dennoch und zu Recht gibt es Überlegungen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Durchbrechung des Rechtsträgerprinzips ausnahmsweise geboten sein kann. Eine Zurechnung von Krediten selbständiger juristischer Personen zum Bundeshaushalt kann zunächst in Betracht kommen, wenn die Trennung der Rechtssubjekte bewusst und mit dem ausschließlichen Zweck eingesetzt wird, das Ziel und die Maßgaben der Schuldenregeln zu umgehen, wenn also ein Rechtsmissbrauch vorliegt.

> Über diese allgemeine und noch wenig konkrete Leitlinie besteht im Grundsatz in der Literatur Einigkeit, vgl. *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109 Rn. 121.

Das Ziel der neugefassten Schuldenregel besteht – ungeachtet ihrer von Beginn an vorgesehenen Ausnahmetatbestände und der Schaffung neuer Verschuldungsräume durch die Verfassungsänderung 2025 – darin, die Neuverschuldung möglichst stark zu begrenzen. Daneben soll das Erfordernis der parlamentarischen Ermächtigung durch Gesetz die öffentliche Verschuldung transparent und demokratisch legitimiert ausgestalten. Die hauptsächliche Maßgabe besteht darin, in der Normallage die strukturelle Verschuldung – abgesehen von Art. 109 Abs. 3 S. 4-6 GG in der Fassung des Jahres 2025 – auszuschließen.

a) Umgehungsfälle

Auf dieser Grundlage lassen sich rechtsmissbräuchliche Umgehungsfälle identifizieren. Sie liegen jedenfalls vor, wenn über die Kredite einer verselbständigten juristischen Person unmittelbar oder mittelbar eine Vermehrung der ungebundenen Haushaltsmittel des Bundes festzustellen ist. Das kann auf der Einnahmenseite der Fall sein, wenn vertraglich von der Gesellschaft aufgenommene Kreditmittel an den Bundeshaushalt weitergeleitet werden oder die Gesellschaft den Kreditgeber vertraglich verpflichtet, die Darlehensmittel direkt dem Bund zur Verfügung zu stellen. In diesen Fällen verbinden sich die finanziellen Sphären von Staatshaushalt und selbstständiger juristischer Person. Sie manifestieren sich auch, wenn die Gesellschaft als rechtsgeschäftlicher Vertreter des Bundes auftritt und mit Wirkung für diesen Kredite aufnimmt, wenn der Bund den Schuldendienst (Zinsen, Rückzahlung) für den Dritten übernimmt, durch Bürgschaften oder Patronatserklärungen, einen Schuldbeitritt oder Schuldenübernahmen für Schulden haftet oder Kreditmittel an ihn weitergeleitet werden. Diesen Fall umschreibt mit kumulativen Anforderungen Art. 131a Abs. 5 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen für ihren Anwendungsbereich so: „Einnahmen aus Krediten […] entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

Solche Gestaltungen und Verpflichtungen schließt der Gesetzentwurf im Zusammenhang der Begründung einer eigenen Kreditfähigkeit der Autobahn GmbH aus; insoweit wird eine staatsschuldenrechtliche Relevanz vermieden. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass eine Finanzierungsverantwortung des Bundes für einen Schuldendienst der Autobahn GmbH nicht verfassungsrechtlich zwingend und unbeschadet der einfachgesetzlichen Ausgestaltung aus Art. 104a Abs. 1 GG folgt, der allein die Ausgabenverpflichtungen im internen Verhältnis von Bund und Ländern abgrenzt, nicht aber gegenüber Dritten für jede dem Bund zurechenbare Aufgabenerfüllung eine Einstandspflicht des Bundeshaushalts begründet. Auch aus dem zivilrechtlichen Eigentum des Bundes an den Grundstücken der Bundesautobahnen folgt keine Haftung für Kredite der Autobahn GmbH; die sachenrechtliche Eigentumsposition schlägt auf schuldrechtliche Verpflichtungen der Autobahn GmbH nicht durch.

Art. 1 InfrGFinÄndG-E enthält für 2027 die notwenige Trennungsregel in § 7 Abs. 1a InfrGG, für die Jahre ab 2028 gilt § 7 Abs. 1b InfrGG in der dann geltenden Fassung (Art. 2 des Gesetzentwurfs). § 7 Abs. 1a InfrGG in der ab 2028 vorgesehenen Fassung (Art. 2 des Gesetzentwurfs) stellt zudem in Satz 2 klar, dass Mittel aus dem Bundeshaushalt nicht zur Bedienung oder Rückführung von Fremdkapital verwendet werden dürfen. Diese negative Zweckbindung von Bundeszahlungen unterstreicht die finanzielle Verselbständigung der Gesellschaft. Diese könnte noch dadurch verstärkt werden, dass die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme an den durch die gleichzeitigen Mauteinnahmen möglichen Schuldendienst gebunden wird.

Dass eine vertraglich oder gesetzlich begründete unmittelbare oder mittelbare Verantwortung des Bundes für einen Schuldendienst der von ihm für die Erfüllung von Aufgaben der Bundesverwaltung gegründeten Gesellschaft zu einer Anrechnung der Eigenkredite der Gesellschaft auf den Verschuldungsraum des Bundes führt, entspricht der Zielsetzung der Schuldenregel und erscheint trotz fehlender expliziter Regelung fast unausweichlich. Bei solchen Gestaltungen erhält die Gebietskörperschaft Bund zwar keine „Einnahmen aus Krediten“; eine Einstandspflicht für die Kreditverbindlichkeiten der eigenständigen juristischen Person bringt aber zum Ausdruck, dass kreditfinanzierte Ausgaben der Gesellschaft Ausgaben des Bundes ersetzt haben. Das schließt der Gesetzentwurf aus, indem er den ausdrücklichen Ausschluss finanzieller Verantwortung des Bundeshaushalts für die Kreditverbindlichkeiten der Autobahn GmbH mit der Zuweisung eigener nichtkreditärer Einnahmen verbindet, die den Schuldendienst der GmbH ermöglichen sollen.

b) Weitere Missbrauchsfälle

Daneben diskutiert die Literatur – Rechtsprechung fehlt noch – weitere Fallkonstellationen und Indizien, die im Lichte der Zielsetzung der Schuldenregeln zu einer Anrechnung auf den Verschuldungsraum des Bundeshaushalts führen sollen.

Einer Umgehung der Schuldenregeln durch eine unmittelbare oder mittelbare Finanzierungsverantwortung des Bundes steht die Konstellation am nächsten, in der die eigenständige juristische Person allein den Zweck hat, finanzielle Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen. Maßstab hierfür ist, dass die Gesellschaft Finanzierungsströme für den Bund abwickelt ohne selbst Sachaufgaben der Verwaltung wahrzunehmen.

Davon kann schon nach der jetzigen Rechtslage der Verwaltung der Bundesautobahnen nicht die Rede sein. Nach § 1 Abs. 1 InfrGG überträgt das Bundesministerium für Verkehr – ermächtigt durch Art. 90 Abs. 1 S. 2 GG – „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen […]“ der Autobahn GmbH. In diesem Umfang ist die Gesellschaft nach § 6 S. 1 InfrGG, § 1 InfrGGBV beliehen. Nach dem Gesetzentwurf soll, unterlegt durch einen öffentlich-rechtliches Nutzziehungsrecht (§ 5a InfrGG in der ab 2028 geltenden Fassung), die weitere Aufgabe hinzutreten, den Nutzern die Bundesautobahnen im Rahmen des Gemeingebrauchs – teilweise gebührenpflichtig – bereitzustellen (§ 1 Abs. 1, § 5 Abs. 1 InfrGG in der ab 2028 vorgesehenen Fassung). Die bisherigen und neu hinzukommenden Aufgaben werden von der Gesellschaft selbst und in eigenem Namen wahrgenommen. Eine reine Finanzierungsgesellschaft ist die Autobahn GmbH damit nicht. Die teilweise Übertragung der Ertragshoheit über die Mauteinnahmen, soweit die Mautanteile die Infrastrukturbenutzung betreffen, bedeutet eine weitere Verselbständigung der Gesellschaft, bei der ein enger Zusammenhang von Aufgabenwahrnehmung, Einnahmeerzielung und Einnahmeverwendung entsteht (zur teilweisen Übertragung des Mautaufkommens auf die Gesellschaft enthält die notwendigen Regelungen die vorgesehene Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes – Art. 3 des Gesetzentwurfs – in § 2 Abs. 2 und § 11).

Ein weiterer Ansatz zur Einbeziehung einer verselbständigten Gesellschaft in den Verschuldungsraum des Bundeshaushalts will eine Kreditaufnahme des vom Bund formal getrennten Rechtsträgers dann den Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG unterwerfen, wenn der Dritte „im Auftrag der öffentlichen Hand tätig ist“, oder der Bund „prägenden Einfluss“ auf diesen hat.

> So *Gregor Kirchhof*, in: Huber/Voßkuhle, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 109 Rn. 108, mit letztlich unzutreffendem Hinweis auf die Bestimmung des Art. 131a Abs. 5 der Bremische Landesverfassung. Diese Norm enthält neben den genannten Kriterien eine weitere und entscheidende Voraussetzung: Für eine Zurechnung zum Landeshaushalt müssen Zinsen und Tilgungen aus diesem zu erbringen sein.

Diese vorgeschlagenen Kriterien erweisen sich aber als Zurechnungskriterium der Kreditaufnahme der Gesellschaft unter die Schuldenregeln des Bundes für untauglich. Unklar ist zunächst, wann ein „Auftrag“ oder ein „prägender Einfluss“ der Gebietskörperschaft vorliegen soll. Ein „Auftrag“ kann ein Generalauftrag sein oder sich auf einzelne Maßnahmen der Geschäftsführung der Gesellschaft beziehen. Der „prägende Einfluss“ des Alleingesellschafters auf die Gesellschaft ist unausweichlich und liegt auf der Hand. Im Fall der Verkehrsinfrastruktur der Bundesautobahn ist er verfassungsrechtlich vorgegeben und aus Gründen der parlamentarischen Kontrolle der Autobahn GmbH über die Kontrolle der Bundesregierung erforderlich. Diese Verfassungsanforderungen haben eigenständige Zielsetzungen, die keine Verbindung zur Zielsetzung der Schuldenregel haben und begründen.

Bei beiden Kriterien ist damit der Bezug zu den Begrenzungen der Nettokreditaufnahme seitens des Bundeshaushalts unklar. Beide Kriterien sind staatsschuldenrechtlich irrelevant, wenn die verselbständigte Organisation einen eigenen Aufgabenbereich erfüllt und über eigene und darauf bezogene Finanzierungsquellen verfügt. Ein „Auftrag“ oder eine „Beherrschung“ wäre nur dann ein möglicher Grund zur Durchbrechung des Rechtsträgerprinzips, wenn beides gezielt zur Aufnahme von Krediten mit einer Ausdehnung des Bundeshaushalts eingesetzt wird, also im Fall der reinen Finanzierungsgesellschaft.

II. Fazit

Im Ergebnis erweist sich die vorgesehene Finanzierungsstruktur der Autobahn GmbH im Lichte der verfassungsrechtlichen Schuldenregeln als möglich. Ob sie in ökonomischer Hinsicht sinnvoll ist, steht auf einem anderen und rechtspolitischen Blatt. Es spricht einiges dafür, dass die Kreditfinanzierungskosten der Autobahn GmbH im Fall einer gesetzlich ausdrücklich festgelegten Nichteinstandspflicht des Bundes höher sein können als im Fall einer Kreditaufnahme durch den Bundeshaushalt. Dass kann den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 114 Abs. 2 GG) berühren, der nicht nur Prüfungsmaßstab für den Bundesrechnungshof ist, sondern umfassend für die Finanzwirtschaft des Bundes gilt. Dieser Grundsatz verschließt dem Bundesgesetzgeber aber nicht, innovative Wege bei der Ausgliederung und Finanzierung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einzuschlagen; dies gilt umso mehr, als die Vermutung höherer Kreditfinanzierungskosten der Autobahn GmbH im Fall der im Gesetzentwurf vorgesehenen Kreditermächtigung eine Prognose ist, die sich nicht bewahrheiten muss. Trotz der ausdrücklichen gesetzlichen Trennung zwischen Bundeshaushalt und Gesellschaft im Fall der Kreditaufnahme mag eine Erwartung der Marktteilnehmer und Kreditgeber fortbestehen, dass der Bund im Ernstfall als letzter Schuldner bereitstehe. In einer Gesamtbetrachtung kann die beabsichtigte verstärkte Eigenständigkeit der Autobahn GmbH, die auch die nichtkreditären Einnahmen (Mautbeteiligung) und insbesondere ihre Aufgaben umfasst, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung stärken. Die Planbarkeit für alle Beteiligten steigt.

Die vorgeschlagene Neugestaltung der Finanzierung der Autobahn GmbH durch drei Säulen ist mit einem Verlust parlamentarischer Kontrolle und Steuerung der Maßnahmenpriorisierung und Finanzierung verbunden. § 8 InfrGG in der ab 2028 geltenden Fassung bringt dies mit Blick auf die vorgesehenen Regelungen zum Finanz- und Maßnahmenplan und dem Verkehrsinvestitionsbericht deutlich zum Ausdruck. Der Finanz- und Maßnahmenplan bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr. Dieses leitet den Plan dem Deutschen Bundestag zu, der in diesem Bereich keine eigenen Entscheidungsrechte hat (§ 8 Abs. 1 S. 4 InfrGG). Der Gesetzgeber wird rechtspolitisch zu bedenken haben, ob er sich auf diesen Weg der verminderten Steuerung und Kontrolle von Maßnahmen im Zusammenhang der Bundesautobahnen einlassen will. Sinnvoll wäre es, an dieser Stelle ein parlamentarisches Zustimmungsrecht vorzusehen. Aber dies ist eine rechtspolitische, letztlich keine verfassungsrechtliche Frage.